AS POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL E NO CONTEXTO SUL-AMERICANO.

Ana Isabel Lucas Seligmann Feitosa
Douglas Lopes Ferreira dos Santos Junior
Eduardo D'Avila Bitencourt Silva
Natália Oliveira Costa
Rodrigo de Oliveira Carvalho Torres
Sara de Sousa Santiago

RESUMO
Esse artigo tem como ponto de partida o início das formulações das políticas de defesa no Brasil após o regime militar, bem como os fatores internos e externos que levaram aos Presidente Fernando Henrique Cardoso a dar princípio ao processo de voltar parte das atenções do poder público para a Defesa. Posteriormente, foi comparado o início dessas políticas no Brasil e nos seus vizinhos da América do Sul através de bibliografias e também dados estatísticos, o que demonstra um claro atraso por parte do Brasil. Em uma visão geral, apesar de um potencial atraso, notou-se a partir desse artigo que os avanços dentro desse campo são notáveis, inclusive dentro do contexto da américa do sul.

Palavras-chave: formulação, politicas, defesa, américa do sul.

Introdução

Desde os primórdios das relações entre os homens, a vida está em permanente risco. Dessa forma, surgiram de maneira natural os instintos de autodefesa, que são a expressão desse instinto de conservação. Com a evolução das relações humanas, a defesa deixou de ter por objetivo somente a sobrevivência pessoal, e, adquiriu a finalidade também da proteção dos bens da família e o grupo.

O surgimento das civilizações maiores, mais numerosas e mais modernas, tornou a necessidade da autodefesa também a necessidade de defender o território e o poder exercido sobre ele. Ainda que a noção de exército como é concebida atualmente só tenha surgido diante das estruturas organizacionais criadas por Napoleão Bonaparte, a ideia da defesa e de instituições (estatais ou não) que fizessem isso é tão antiga quanto a necessidade dela.

Os exércitos treinados como instituições estatais, com valores como amor à pátria e hierarquia, foram iniciados por Napoleão na França pós-revolução, abandonando o uso dos exércitos mercenários que seriam utilizados por qualquer governo que fornecesse o pagamento desejado pelos mercenários.

Dessa forma, a defesa como atividade estatal surgiu quando a partir do surgimento dos exércitos organizados. Estes, eram destinados a fazer a guerra (atacar e defender), e assim, os governantes procuravam impor a sua vontade ao adversário, ou evitar que a vontade do adversário lhe fosse imposta. Como define Leonel Cardoso (1983), o conceito de defesa era restrito nesse período, pois defesa nacional confundia-se com defesa ou poder militar, e a guerra era responsabilidade exclusiva dos militares.

A gênese dos estudos de defesa nacional está ligada à evolução do ideal nacional. Os conflitos históricos demonstram que, a partir da figura do rei, começou-se o delineamento do que mais tarde veio a ser a identificação do papel do que seria estar

ao serviço do rei. A ideia de povo, apesar da existente diferenciação diante da nobreza e do clero, surgiu mais tarde.

Para Antônio Silva Ribeiro (2010), "os privilégios da nobreza encontraram a justificação no fato de só ela estar permanentemente pronta e disponível para combater. " Ainda segundo Ribeiro,

> A conjugação das noções medievais de coragem e de cavalaria, com a ideia nobre e romana de capacidade política inseparável do estado militar, e criaram condições para a constituição de Forças Armadas verdadeiramente nacionais. Em consequência, Frederico II e Napoleão puderam colocar o povo em armas, isto é, mobilizar o conjunto dos cidadãos dos seus países. A Revolução Francesa substituiu o sistema de legitimidade monárquica, por outra lógica coerente com as exigências militares: a teoria da soberania nacional e da vontade nacional preconizada por Rousseau, que constituiu a base do sistema de defesa nacional, porque integrou e conferiu um elan unitário à sociedade política, que adquiriu a imagem de um corpo coeso em movimento. Neste contexto, a liberdade do cidadão e a defesa da Pátria surgiram rapidamente solidárias e igualmente fundadas quanto à natureza. (RIBEIRO, 2010, p. 5)

O século XIX trouxe em sua esteira o desenvolvimento do conceito, e, ainda mais que isso, do sentimento de nacionalidade. Para Walter Bagehot (1990), a história do século XIX foi a "construção de nações", o que também acarreta ressaltar o novo desenho da concepção acerca da defesa quando o elemento da guerra passou a ser estudado também como um fenômeno social, e passou a existir também, para quem estudava e fazia a guerra, e dúvida de se a guerra seria de fato um problema exclusivamente de ordem militar.

Diante de cenários internos e externos cada vez mais mutáveis, os conceitos utilizados para os estudos da defesa e segurança nacional aparecem também como formas de apresentarem fundamentos teóricos pertinentes acerca de tais cenários. A conceituação e o estudo das atividades da defesa constituem as bases para a melhor compreensão das manobras que guiam as rápidas e muitas mudanças, principalmente no cenário internacional.

Diante desse mesmo cenário internacional, que passa por constantes mudanças, tanto de crises de países e regiões outrora de economias fortes e sólidas, como de ascensão de novas potências, o Brasil passa a ser cada vez mais importante tanto no contexto latino americano, como no contexto mundial. Consolidando sua política externa, que já possui grande respeito nos campos em que atua, o Brasil passa a ser o centro das atenções, com a economia emergente e se solidificando,

No entanto, os estudos referentes às políticas de defesa brasileiras podem ser considerados relativamente novos. Enquanto na década de 1990 os vizinhos da América do Sul começavam as publicações que atualmente atuam como norte das políticas de defesa desses países, o Brasil ainda possuía um recente processo de redemocratização, e a sociedade civil encontrava-se cada vez mais distante da porção militar da sociedade.

Essa diferença entre o começo das políticas de defesa dentro da América do Sul será demonstrada mais a frente nesse artigo, levando em conta a importância que as políticas de defesa possuem na sociedade desses países, o que também é um fator bastante diversificado dentro do subcontinente.

1 –Fernando Henrique Cardoso e a Política de Defesa Nacional.

Com o fim do regime militar brasileiro, em 1986, e a consequente redemocratização do país, as políticas de defesa ficaram de fora das principais agendas de criação de políticas públicas no Brasil devido ao afastamento que a sociedade civil impôs em relação à sociedade militar. No entanto, com o novo cenário internacional que se estabelecia, era necessário que essa realidade da ausência de políticas públicas de

defesa fortes fosse modificada.

Concomitantemente, o contexto internacional vivia grandes mudanças na ordem mundial ante o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A imprecisão do futuro no cenário internacional adicionado ao fato de internamente ainda haver resquícios dos governos militares, contribuiu para o estado de inércia que o setor da Defesa no Brasil esteve durante a primeira metade da década de 90, ou mais precisamente, durante os governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Foi somente a partir de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que houve mudanças no quadro. Houve a publicação da primeira versão da Política de Defesa Nacional, medida anterior à criação do Ministério da Defesa, ocorrida três anos depois.

Até o ano de 1999, as três forças armadas estavam separadas cada uma em um ministério (Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica), não havendo assim, um canal que gerasse a união entre as forças armadas que devem servir a um mesmo país. Segundo Vasconcelos, já na constituição de 1946 havia menção a um ministério único que pudesse coordenar as ações militares.

Para o professor Luís Alexandre Fuccile (2006), essa foi a mudança mais radical na organização da Defesa no Brasil, pois os ministros militares, que passariam a ocupar os cargos de comandantes das forças armadas, estariam agora subordinados ao ministro civil. Apesar de não ter sido a primeira vez que se tentava criar um ministério único, foi a que foi bem-sucedida.

Com a criação do Ministério da Defesa, em 10 de Junho de 1999, não só o diálogo entre as forças armadas seria estimulado, como também o diálogo dessa parcela da sociedade, os militares, com a outra parcela, os civis. Além de reforçar a autoridade civil sobre os militares, ainda que essa autoridade já estivesse disposta na Constituição Federal de 1988.

Também nesse sentido, foi instituída a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Governo, a CREDEN que em seu art. 1º apresenta como finalidades:

> Formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério. (BRASIL, 2003)

A CREDEN se insere no contexto das políticas de defesa no sentido de a partir da sua criação, existir mais um órgão criado para discutir assuntos de defesa, segurança e relações exteriores, e que abrange membros de todo o governo, e não só dos seus ministérios criados com essa finalidade. Deste modo, a Política de Defesa Nacional chegou ao cenário das políticas públicas no Brasil para fortalecer esse segmento, que não só com o afastamento das duas partes da sociedade (civis e militares), mas também com o pensamento da falta de necessidade da modernização. Desse documento seguiram as outras publicações e documentos na área da Defesa.

Embora não tenha sido publicado em forma de uma lei, a Política de Defesa Nacional representou um grande avanço na forma como a defesa nacional era conduzida no Brasil. Com o afastamento dos segmentos militar e civil da sociedade, era urgente que fossem criadas mais regulamentações, no sentido de voltar o setor militar para o que ele realmente deve ter como função, na expressão militar profissional de Samuel

Huntington.

> No que se refere à política de defesa, no Brasil, a situação mostra-se particularmente complicada, dada a rarefeita necessidade do "bem" defesa. Isso se deve à ausência de ameaças visíveis ao estado atual de paz na América do Sul, à estabilidade das relações diplomáticas com países vizinhos e, também, à falta de comunicação adequada do sistema de defesa nacional. Mesmo países com situação política mais delicada, como a Colômbia e a Venezuela, não chegam a representar uma ameaça militar concreta ao Brasil. (Almeida, 2010)

Foi em 2005 que o planalto regularizou a PDN na forma do Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005. Dentro dela, estão os primeiros passos e as primeiras diretrizes para a modernização da defesa e a percepção das ameaças que o Brasil porventura terá, além de demonstrar o caráter dissuasivo dessa e das futuras políticas públicas no campo da defesa que o Brasil terá.

> Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses (BRASIL, 2005).

Com a divulgação da Política de Defesa Nacional (PDN) um novo debate foi iniciado, no qual as forças armadas deveriam exercer suas atividades predominantemente voltadas ao âmbito externo, com seus eixos estabelecidos na PDN. Estes são estabelecidos, de maneira geral, relacionados à defesa do Atlântico Sul e da Amazônia, e continuaram sendo o principal sentido dos documentos posteriores, com os acréscimos que se tornaram necessários à defesa da soberania de um país de dimensões continentais como o Brasil. Nesse sentido, Hélio Jaguaribe (2008) explica que

> A defesa nacional de um país deve exprimir o resultado do equacionamento de uma realista estimativa de seus riscos

> externos com os recursos que efetivamente disponha para confrontá-los. Essa equação se revela particularmente difícil, no caso de um país como o Brasil, porque seu nível de desenvolvimento econômico (10ª economia mundial), suas grandes dimensões territoriais e populacionais, e suas características nacionais e internacionais, os riscos a que está exposto, a médio e longo prazo, superam de muito não somente a seus atuais recursos defensivos como, inclusive, os que por conta própria, possa realisticamente vir a dispor em futuro previsível. (JAGUARIBE, 2008, p. 453)

Já com a PDN em vigor, o Ministério da Defesa foi instituído a partir da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, na qual define as funções e as atribuições das forças armadas, além das que já estavam estabelecidas previamente através da Constituição Federal de 1988, além de estabelecer o ministro civil, indicado pelo Presidente da República, como autoridade máxima no segmento da defesa no país.

O Brasil é um país de dimensões continentais, que ocupa quase metade do território da América do Sul e que tem fronteiras com quase todos os países da América do Sul, com exceção apenas de Chile e Equador. Ainda que a defesa fosse apenas um assunto de interesse interno, seria de grande necessidade ao mínimo que as fronteiras fossem bem guardadas. Ademais, além das fronteiras, existem riquezas incalculáveis dentro do território brasileiro, que pertencem ao povo brasileiro, e que precisam ser resguardadas para que possam ser utilizadas pelos brasileiros. É essencial que exista um bom funcionamento e um considerável poder bélico na defesa nacional de um país.

No entanto, a capacidade ofensiva não deve ser negligenciada em tempos de paz, já que a paz é um estado que pode ser rapidamente modificado. Sobre esse estado de paz e a possibilidade da guerra, Kenneth Waltz (2004) explica que

> O Estado usará a força para alcançar suas metas se, depois de avaliar as perspectivas de sucesso, der mais valor a essas metas do que aos prazeres da paz. Sendo cada Estado o juiz final de sua própria causa, qualquer Estado pode a qualquer momento empregar a força para a implementar suas políticas. Como qualquer Estado pode a qualquer momento usar a força, todos os Estados têm de estar constantemente prontos para opor a força ou para pagar o preço da fraqueza. (WALTZ, 2004, p.198)

Não diferente dos seus vizinhos, o Brasil se colocava diante de um novo contexto internacional que requeria não só o fortalecimento dessas políticas como também o fortalecimento das alianças regionais. A PDN define de forma bastante esclarecedora que o foco das relações de cooperação e fomento da defesa será o subcontinente da América do Sul. Dentro dos oito campos que compõem a PDN (Introdução, 1. O Estado, a Segurança e a Defesa, 2. O Ambiente Internacional, 3. O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico, 4. O Brasil, 5. Objetivos da Defesa Nacional, 6. Orientações Estratégicas, 7. Diretrizes), podem ser destacados os pontos descritos no último tópico. As diretrizes, que segundo a própria PDN, as políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional.

Dessa forma, a última parte da PDN apresenta as orientações que devem ser seguidas por todos os documentos e ações relativas a eles que vieram posteriormente à PDN, como a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012).

2 – A Estratégia Nacional de Defesa

A publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, marcou a série de mudanças no foco da defesa brasileira após os anos de sucateamento pelos governos anteriores, apontando também as novas diretrizes para modernização das forças armadas e dos aparatos da defesa, como a própria indústria dos materiais de defesa que além de defasada não possuía estímulos, fadando a defesa brasileira à dependência de tecnologia militar externa.[28]

Assim, desde a sua publicação os esforços do ministério da defesa vêm se concentrando nesse documento, bem como em outros que se seguiram baseados nas diretrizes dele. Dessa forma, a defesa passou a ser um assunto de prioridade para o governo Lula, seguindo a mesma linha no atual governo Dilma Roussef, assim como os assuntos nela que vão da modernização da defesa brasileira até a defesa da Amazônia brasileira, alvo de cobiça internacional, e até a Amazônia Azul, mais recente e igualmente dotada de riquezas para o país, necessitando também de uma defesa sólida e capaz de lidar com possíveis ameaças. Sobre a END, o professor Eliézer Rizzo de Oliveira (2009) dispõe que

> A importância do documento é notável. Com um tom afirmativo e arrojado, supera certo constrangimento com que documentos anteriores abordaram a Defesa Nacional. Não há nele meias palavras, é a Segurança Nacional que volta ao palco após décadas de dificuldades de tratamento desse tema tão vinculado ao regime militar. Convirá dar toda atenção à recuperação da afirmação primordial da defesa e segurança do Estado brasileiro quando, por influência da ONU, esse conceito tem sido preterido em benefício das perspectivas da segurança centrada nos

cidadãos. (OLIVEIRA, 2009, p. 71)

Nesse sentido, o autor aponta que ambos os textos apresentam várias semelhanças, embora a END, o documento posterior, não cite sua relação com a PDN. Oliveira aponta também que as ideias centrais dos dois documentos partem do principio de que o Brasil é a liderança na América do Sul, por razões que vão da geografia política à economia. No entanto, ele aponta uma notável diferença de um documento ao outro, que é o fator da Segurança Nacional.

As diretrizes da END e da PDN, como dito pelo professor Eliézer Rizzo (2009), são bastante semelhantes, sendo mais amplamente analisadas na END. Dentro da estratégia elas passam a entrar já no campo prático, e de como devem ser os meios de se aplicarem tais diretrizes, continuando sempre no sentido de promover e fomentar a integração sul americana tanto no campo da defesa como fora dele.

Dentro da Estratégia Nacional de Defesa existem as bases para a definição de como a prioridade da defesa brasileira passa a ser a região da Amazônia, e também a Amazônia azul, bem como os esforços das forças armadas que deverão se concentrar principalmente em iniciar a interoperabilidade entre elas, aumentar as capacidades de monitoramento, o fortalecimento de novos setores como o nuclear e o cibernético, e os esforços no âmbito da integração sul americana no campo da defesa, entre outros fatores que são estabelecidos no documento.

Embora seja um documento relativamente recente, alguns de seus resultados já podem ser notados fora do papel, tal como novas visões das forças armadas em novas ameaças, e em setores como cibernético e o nuclear, e novas leis, como a Lei nº 12.598 que foi sancionada no dia 21/03/2012 pela presidenta Dilma Roussef, garantindo incentivos e apoio a indústria de defesa, e ao novo projeto da Escola Superior de Guerra a ser estabelecida em Brasília, que teve uma comissão anunciada no dia 04/04/12, também uma medida prevista em termos estratégicos. Também a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, que foi bastante aguardada pelos estudiosos do assunto, e pelos setores que estão dentro ou diretamente ligados à Defesa Nacional.

Dessa forma, ainda existe um grande caminho a ser percorrido para que o documento seja posto em pratica no total daquilo que ele dispõe, mas é fato que os resultados dessa parte da defesa como políticas públicas já aparecem e podem ser considerados avanços numa defesa que, no momento do início das discussões e primeiras publicações sobre defesa, necessitava urgentemente de modernização e de incentivos.

Diante do cenário em que o Brasil se encontra atualmente, é necessário que haja avanços estruturantes na área da defesa, pois mesmo que não existam ameaças aparentes, um país de dimensões continentais, como dito anteriormente, possui riquezas igualmente em enormes proporções, e esse país tem o dever de guardar tanto seu território quanto sua riqueza. De acordo com a versão preliminar do Livro Branco de Defesa Nacional,

> Apontado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como a sexta maior economia do mundo, o Brasil tem alcançado níveis cada vez mais expressivos de desenvolvimento, buscando a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. A democracia brasileira está consolidada, com realização de eleições livres, participação crescente do povo na elaboração e na cobrança de

políticas públicas, comprometimento com o combate à corrupção e respeito aos direitos humanos. (Livro Branco de Defesa Nacional)

A tabela abaixo ilustra o comparativo da evolução da defesa no Brasil durante os governos de FHC e Lula, período em que ocorreu a publicação de instrumentos como a Política de Defesa Nacional (e sua reformulação) e a Estratégia Nacional de Defesa. De acordo com Carlos Wellington de Almeida entre os governos acima citados existem elementos de continuidade e inovação, que estão expostos na tabela abaixo.

Tabela 2: Elementos e inovações da defesa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Campo	Governo FHC	Governo Lula	
		Inovação	Conteúdo inovador
Relações interinstitucionais	Afirmação da ideia da subordinação das forças armadas ao poder civil.	Nenhuma	
Doutrina	Desvinculação da ideia de segurança nacional e orientação da defesa nacional para resposta a agressões externas.	Nenhuma	
Integração e Coordenação	Tentativa de fazer do Ministério da Defesa uma instância de integração e coordenação dos esforços das três forças armadas.	Nenhuma	
Objetivos	Tentativa de estabelecer objetivos claros para a defesa nacional.	Alguma	O uso das forças armadas na garantia da lei e da ordem não foi abolido, mas, foi retirado do âmbito da política de defesa.
Instrumentos	Ênfase na diplomacia e na dissuasão.	Alguma	Embora a ênfase na diplomacia haja sido reafirmada, o componente militar da defesa foi mais valorizado e tratado de forma mais específica.
Relações exteriores	Reconhecimento das forças armadas como instrumento de projeção internacional.	Alguma	Foi expressamente prevista a participação das forças armadas brasileiras nos arranjos coletivos de defesa, sob patrocínio do Conselho de Segurança da ONU, o que era apenas subentendido.
Relações com a sociedade civil	Expressa intenção de estreitar as relações entre as forças armadas e a sociedade civil.	Muita	A *Estratégia Nacional de Defesa* atribui aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.
Relações com a universidade	Reconhecimento do valor das universidades.	Muita	A *Estratégia Nacional de Defesa* prevê ações específicas relativas às universidades, inclusive, a formação de quadros civis para a defesa nacional.
Indústria de defesa	Reconhecimento da importância do setor industrial para a defesa nacional.	Muita	A indústria de defesa foi objeto de tratamento muito mais detalhado, em especial após a Estratégia Nacional de Defesa. Além disso, foi prevista a integração da indústria de defesa com outros países, o que é inédito.

FONTE: ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. OPINIÃO PÚBLICA. Vol. 16, nº 1, Campinas, Junho, 2010.

De acordo com a tabela, percebe-se que ainda perdura a ideia da subordinação das forças armadas a um poder civil, além da continuidade da desvinculação da ideia de segurança nacional e orientação da defesa para resposta a agressões externas. Esses são aspectos de continuidade entre os dois governos. Quanto às inovações, em menor proporção, podemos enxergá-las nos objetivos, nos instrumentos e nas relações exteriores.

Os aspectos que apresentaram uma significativa melhora foram: o das relações com a sociedade civil, por meio da ideia da criação de uma mentalidade de defesa na coletividade; relações com o meio acadêmico, por meio da formação dos quadros civis para a defesa; a indústria de defesa, com a integração desta com outros países; ameaças, com a introdução do conceitos de ameaça cibernética; a estrutura organizacional, com o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMFA); localização estratégica das unidades militares; as prioridades de defesa, com a hierarquização de concepções estratégicas; e, por fim, o planejamento, quando o conceito de capacidades como norteador do planejamento de longo prazo, substituindo a noção de inimigos.

3 - Defesa Nacional e Política de Defesa: A América do Sul

Dentro do contexto internacional, a América do Sul é o cenário onde as comparações tanto de políticas de defesa quanto de política externa são mais frequentes, principalmente pela proximidade geográfica. O fator da proximidade geográfica é importante também no quesito cooperação militar, especialmente Argentina e Chile, denominado por alguns autores também de cone sul.

Dispõe o professor Samuel Alves Soares (2011) que essa situação de cooperação surgiu na década de 1990, no momento em que os três países encontravam-se em situação parecidas de redemocratização. Esse foi o fator que, segundo o professor, afastaram dessas relações os conflitos de natureza bélica, ou a possibilidade deles. De acordo com Crístian Verissímo Faustino (2011),

> a implantação de medidas de confiança mútua (das quais a edição dos livros brancos constitui, por exemplo) teve grande importância para o estabelecimento de uma zona de paz na América do Sul. No entanto, as assimetrias existentes (especialmente as institucionais e as socioeconômicas) constituem fatores de risco que não podem ser menosprezados. Nesse sentido, a experiência dos três países em questão demonstra as possibilidades e deficiências no âmbito da política de defesa no subcontinente. (FAUSTINO, 2011, p. 39).

Outro fator que torna o cenário parecido para os três países, é o de que essa redemocratização aconteceu diante do fim da guerra fria, da consequente vitória do capitalismo e da nova ordem mundial acelerada pelo advento da globalização. Como

consequência, os três países tinham não só os desafios internos da redemocratização, como também todas as incertezas que o cenário internacional trazia naquele momento.

3.1 - Chile

Dentro do contexto da América do Sul, os conceitos de políticas de defesa encontram-se mais avançados no Chile, que no Brasil. O Chile foi o primeiro país da região a iniciar as discussões sobre esse assunto, e as iniciou não só antes do Brasil, mas com intenções bem claras, por exemplo, a de não existir nenhuma intenção de expansão territorial, mas sim a de afirmação da sua soberania. Fator esse que segue o mesmo intuito do Brasil no que diz respeito às suas políticas de defesa.

Crístian Faustino (2011) acrescenta que a configuração geográfica chilena apresenta características únicas, por ser estreito em demasia e ainda assim apresentar paisagens que se antagonizam, e que vão do deserto do Atacama ao norte às regiões gélidas que se aproximam do continente Antártico. Além das características físicas, Faustino ressalta os legados de desavenças históricas com todos os países com os quais faz fronteira (Peru, Bolívia e Argentina).

O Chile foi o pioneiro não só na inserção dos documentos da defesa com a publicação do livro branco, mas também na inserção do diálogo entre civis e militares, na demonstração do interesse na criação de um cenário pacífico, incluindo também os anseios de alianças econômicas (levando os tópicos pertinentes ao Livro Branco para além do âmbito da defesa nacional) dentro e fora da América do Sul.

No campo da defesa propriamente dito, o livro branco chileno não acrescenta grandes surpresas ao destacar a postura defensiva ao defender o seu interesse nacional, pois embora o cenário naquele momento em que essas discussões foram inseridas fosse pacífico, havia ainda a lembrança do cenário conflituoso do passado. Destaca o professor Samuel Alves Soares (2011) que

> o documento chileno traduz uma perspectiva em movimento, indicando o passado como indutor de conflitos e desconfianças e um presente dotado de novas configurações inauguradas pelas transformações então em curso nas relações dos países da sub-região e que poderiam surtir em novos vínculos entre as unidades estatais. (SOARES, 2011, p. 98)

Faustino (2011) ressalta também a diferença da forma como os militares chilenos saíram do poder para o Brasil e a Argentina. Diferentemente do Brasil, onde até os dias atuais existe o afastamento dos dois segmentos da sociedade, e da Argentina, onde os militares saíram humilhados diante da perda da Guerra das Malvinas, no Chile,

> o marco legal do período da ditadura foi preservado (Constituição de 1980), além das prerrogativas conferidas ao Conselho de Segurança Nacional (COSENA) e à Junta de Comandantes-em-Chefe.

> Significativamente, a relevância política mantida pelos militares chilenos era simbolizada pela manutenção de Pinochet como Comandante do Exército. (FAUSTINO, 2011, p.55)

Dessa forma, o controle civil e as políticas de defesa chilenas não foram tão seriamente afetados por um possível fantasma do período militar, como de certa forma ocorreu e ainda ocorre no Brasil. Embora haja por uma parte dos militares chilenos um resquício do desejo de voltar ao poder, esse é reprimido pelas necessidades de apoio da opinião pública e das necessidades de renovação dos materiais bélicos, que depende diretamente da quantidade de recursos financeiros que é destinada à corporação.

Vale ressaltar que, assim como é de desejo daqueles que fazem as políticas de defesa atuais brasileiras, a aproximação desejada entre os segmentos civil e militar no Chile, ocorreu com maior êxito no início dos debates e discussões que levaram ao *Libro Blanco*, mas principalmente com a boa atuação das forças armadas no terremoto em 2010, quando elas desempenharam papel fundamental diante da crise gerada pelo tremor de terra.

3.2 – Argentina

Após o conturbado fim do regime militar argentino, as maiores mudanças no campo da defesa vieram com a publicação da *Ley de Defensa Nacional*, em 1988, a qual afirmava a submissão dos militares ao controle civil. Essa legislação foi reafirmada com a posterior publicação do Libro Blanco de Defensa, em 1999.

Com diretrizes que consistiam em rearrumar as forças armadas num primeiro momento, com a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas no objetivo prioritário de unir as três forças armadas. Além disso, o *Libro Blanco* afirma de maneira firme a necessidade do entendimento de que esse é um assunto de interesse comum da sociedade. Diante do passado sob o poder militar, Faustino (2011) dispõe:

> a Argentina logrou realizar um “acerto de contas” com o passado autoritário de forma mais efetiva do que o verificado no Chile e especialmente no Brasil. A Suprema Corte anulou leis que beneficiavam policiais e militares envolvidos nas perseguições realizadas durante a “guerra suja”, o que possibilitou o julgamento e a condenação de dezenas de acusados, inclusive ex-presidentes da república. (FAUSTINO, 2011, p. 44)

Com o controle civil bem expresso na legislação que rege as forças armadas, o que pode ser notado é que as atividades dos militares argentinos passaram a ser focadas exclusivamente nas de defesa da soberania argentina, e nas descritas pelo *Libro Blanco* como também atividades de defesa, a exemplo das missões de paz.

Apesar das grandes expectativas da Argentina no campo da defesa, inclusive

com o interesse da participação do país em missões de paz expresso pela criação do *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto da Operaciones de Paz (CAECOPAZ),* em 1995, o grande obstáculo para o campo da defesa foi, e ainda é, o aspecto financeiro. Nesse caso, o também deve ser levado em conta o estado de crise econômica e financeira que persiste na Argentina há vários anos. Ainda assim, de acordo com o próprio ministério da defesa argentina,

> *La política internacional de Defensa de la República Argentina se basea nun modelo defensivo autónomo-cooperativo que procura por un lado alcanzarlas capacidades adecuadas para la legítima defensa, al mismo tiempo que busca contribuir mediante La cooperación bilateral y multilateral a um escenario regional y em ló posible global donde La confianza mutua y La transparência fomenten una mejor protección de losinteresesnacionales y un ambiente de libertad, paz y justicia, fortaleciendo así las instituciones y elderecho internacional. (Argentina)*

Ainda que as diretrizes esbarrem no aspecto do orçamento, pois a defesa é um campo bastante caro das políticas públicas, tanto a sua renovação quanto a sua manutenção. Ainda assim, os acordos nesse campo continuam sendo realizados tanto no âmbito da bilateralidade como no âmbito da multilateralidade, contando inclusive com a participação do país no Conselho de Defesa Sul-Americano.

3.3 – Bolívia

As políticas de defesa da Bolívia seguem os princípios de defesa básicos dos países vizinhos, da defesa da soberania e dos princípios que regem a nação boliviana. Ainda sem um *Libro Blanco,* o embasamento legal que rege as forças armadas é a Lei Orgânica das Forças Armadas, de 1992. A lei garante também o controle civil sobre os militares.

Na enumeração das atribuições e responsabilidades do Ministério da Defesa, a lei acaba estabelecendo uma clara inter-relação entre segurança, defesa e desenvolvimento. (AGUILAR). Também estabelece ações essencialmente defensivas para sua defesa, além de expor claramente intenções de persistirem na questão territorial que o país trava com seu vizinho Chile, em relação ao acesso das terras bolivianas ao oceano pacífico.

3.4 – Paraguai

Também sem um *Libro Blanco*, o Paraguai tem suas políticas de defesa elencadas na Política de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, de 1999. Essa lei estabelece as diretrizes básicas da defesa paraguaia, trazendo também o controle civil

sobre os militares, tendo o Presidente da República como autoridade maior das forças militares paraguaias.

Essa lei estabelece também os meios em que as forças armadas serão utilizadas, e também que essas não serão aplicadas para os casos de segurança pública, a não ser em casos que estejam fora da normalidade, quando a segurança pública for insuficiente. Em todos os casos de uso das forças armadas paraguaias, será o presidente da república a tomar a decisão final sobre as atuações.

3.5 – Uruguai

O Uruguai, assim como Brasil, Argentina e Chile passou por um período de regime militar, que acabou em 1986. O fator do regime militar interfere no sentido de que com o controle civil reestabelecido, há a necessidade de mudança na legislação especifica de defesa. Assim como ocorreu nos seus vizinhos, a legislação e as políticas de defesa foram retificadas de acordo com a nova realidade após o regime militar.

A nova Lei das Forças Armadas, que retificava a Lei Orgânica das Forças Armadas, modifica a redação do artigo referente às atividades delas. Um exemplo é o art. 2º dessa lei, que passou a ser:

> *"Las fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, em acuerdo com el Ministro respectivo, de conformidad com lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución" (URUGUAI, 1986)*

Além de novas diretrizes que regulamentavam a atuação das forças armadas, foi promulgada também em 1999 as bases para uma política de defesa nacional, que tratam das diretrizes para a defesa propriamente dita, e não apenas para estabelecer o controle civil no Uruguai. Dentro dessas bases, também a defesa à soberania e à integridade do Estado Uruguaio são também os princípios básicos que pautam as diretrizes da defesa Uruguaia.

Abaixo, uma tabela que resume os fatores que foram citados acima no tocante às novas políticas de defesa da América do Sul. Nele podem ser visualizados, por exemplo, a igualdade do caráter dissuasivo presente em todas elas, assim como o controle civil, que se fazia importante após os regimes militares que colocaram as forças armadas nas funções políticas, e não nas funções que elas devem desenvolver, que são as atividades concernentes à defesa propriamente dita.

Tabela 3: Políticas de defesa na América do Sul.

	LEGISLAÇÃO (*)	ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA	CONTROLE CIVIL	OBJETIVOS	ORDEM INTERNA
ARGENTINA	Livro Branco de Defesa (1999) – revisão em 2001			Soberania, independência, integridade territorial, autodeterminação, proteção da vida e da liberdade das pessoas, preservação dos recursos, colaboração para a manutenção da paz e segurança internacional.	
BOLÍVIA	Lei Orgânica das Forças Armadas (1992)			Preservar a existência, soberania, independência e integridade territorial.	
BRASIL	Política de Defesa Nacional (1996) – revisão em 2005	Dissuasiva Defensiva	Decisão de emprego externo ou interno é civil Necessidade de aprovação do Congresso	Soberania, patrimônio, integridade territorial, defesa dos interesses no exterior, contribuição para a preservação da coesão e unidade nacional, promoção da estabilidade regional, contribuição para a manutenção da paz e segurança internacional, projeção no concerto das nações.	Manter a ordem pública em caso de falência dos órgãos responsá-veis
CHILE	Livro Branco de Defesa (1999) – revisão em ...			Independência, soberania, integridade territorial, apoio a projeção internacional, contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais, para o desenvolvimento e a preservação da institucionalidade, resguardo da identidade histórica e cultural	
PARAGUAI	Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna (1997)			Soberania, independência, integridade territorial, ordenamento constitucional democrático	
URUGUAI	Bases para uma Política de Defesa Nacional (1999)			Soberania, independência, integridade territorial, proteção à vida e à liberdade das pessoas, resguardo da identidade cultural, preservação da democracia e o estado de direito	

(*) Em todos os países a legislação de defesa deriva das respectivas constituições nacionais.

FONTE: ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. OPINIÃO PÚBLICA. Vol. 16, nº 1, Campinas, Junho, 2010.

CONCLUSÃO

A partir do que foi exposto ao longo desse trabalho, nota-se que são muitos os obstáculos da defesa no Brasil, passando por fatores como dificuldades no orçamento e na falta de políticas até a carência de uma consciência de defesa na população civil. Apesar disso, desde a publicação do primeiro documento com uma política especifica sobre o assunto, em 1996, o espaço tanto para o crescimento e fortalecimento dos setores que formam a defesa, tais como forças armadas e a indústria nacional de defesa, como para o estudo e a discussão acerca do assunto, tem crescido e se ampliado.

Embora dentro do contexto da América do Sul, essas políticas tenham sido iniciadas em um período de tempo posterior, pode ser notada a atualidade das políticas de defesa brasileiras. Além disso, posteriormente ao estabelecimento dessas políticas, houveram diversos avanços no sentido da cooperação na área de defesa dentro do contexto da América do Sul.

Nota-se, dessa forma, que apesar de ainda existir um longo caminho dentro da formulação das políticas de defesa e também de colocar elas em prática, existem claros avanços dentro do contexto de um país no qual esse foi um assunto negligenciado durante muitos anos.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, Sérgio. *Políticas de Defesa e Orçamentos Militares no Cone Sul*. OPINIÃO PÚBLICA. Vol. 16, nº 1, Campinas, Junho, 2010.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. *Política de defesa no Brasil*: considerações do ponto de vista das políticas públicas. OPINIÃO PÚBLICA. Vol. 16, nº 1, Campinas, Junho, 2010.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política externa e poder militar no Brasil:* universos paralelos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

______. *Estratégia nacional de defesa.* Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília-DF. Disponível em: https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.

______. *Política de defesa nacional*. Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005. Brasília - DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm.
BRASIL. *Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. 4 volumes.

CARDOSO, Leonel. *Algumas reflexões sobre conceitos de defesa.* Exposição ao Curso de Defesa Nacional. 1983.

DONADIO, Marcela. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.
FAUSTINO, Crístian Veríssimo. *Notas sobre as Políticas de Defesa de Argentina, Brasil e Chile*: Vícios e virtudes numa perspectiva histórico-comparativa. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.). Comparando a Defesa Sul-Americana. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011

FUCCILE, Luís Alexandre. *Democracia e Questão Militar:* A criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2006.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos, o Breve Século XX*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007.
JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, mundo e homem na atualidade:* estudos diversos. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

Livro Branco de Defesa Nacional, Brasília, Presidência da República, disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf. Acesso em 23 de junho de 2014.

NYE JR., Joseph. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PROENÇA JÚNIOR, *Domício*; *Diniz*, *Eugenio*. *Política De Defesa No Brasil: Uma Analise Critica*. Rio de Janeiro: Humanidades, UNB, 1998
WALTZ, Kenneth N. *O Homem, o Estado e a Guerra:* uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.